

**Administration de pilotage des
Laurentides
Rapport d'examen spécial**

**présenté au
Conseil d'administration**

le 20 juillet 2005



Office of the Auditor General of Canada
Bureau du vérificateur général du Canada

Le 15 juillet 2005

Au Conseil d'administration de
l'Administration de pilotage des Laurentides

Nous avons réalisé l'examen spécial de l'Administration de pilotage des Laurentides conformément au plan présenté au Conseil d'administration le 10 décembre 2004. Comme l'exige l'article 139 de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*, nous sommes heureux de présenter au Conseil d'administration le rapport d'examen spécial final ci-joint.

Conformément à l'article 140 de la *LGFP*, je suis d'avis que ce rapport contient de l'information qui doit être portée à l'attention du ministre des Transports. Par conséquent, après avoir consulté le Conseil d'administration, je transmettrai une copie du rapport au Ministre.

J'en profite pour remercier les membres du Conseil d'administration et de la direction ainsi que le personnel de l'Administration de la coopération et de l'aide précieuses qu'ils nous ont fournies au cours de l'examen.

Veuillez agréer, Madame et Messieurs, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

(original signé par)

Nancy Y. Cheng, FCA
Vérificatrice générale adjointe

TABLE DES MATIÈRES

OPINION DÉCOULANT DE L'EXAMEN SPÉCIAL	1
APERÇU DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES	3
Mandat législatif et pouvoirs	3
Objectifs	3
Structure organisationnelle	4
Description des opérations.....	4
CONSTATATIONS.....	5
Lacune importante — Autonomie financière compromise.....	5
AUTRES CONSTATATIONS.....	7
Gouvernance	7
Planification stratégique et reddition de comptes	9
Service de pilotage sécuritaire	10
Service de pilotage économique et efficient.....	12
CONCLUSION.....	17
RÉPONSE DE LA DIRECTION	18
ANNEXE A — SYSTÈMES ET PRATIQUES EXAMINÉS ET CRITÈRES D'EXAMEN	20

Au Conseil d'administration de l'Administration de pilotage des Laurentides.

OPINION DÉCOULANT DE L'EXAMEN SPÉCIAL

1. En vertu de la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)*, l'Administration de pilotage des Laurentides (l'Administration) est tenue de maintenir des systèmes de contrôle et d'information financiers et de contrôle et d'information de gestion, ainsi que des pratiques de gestion de manière à fournir l'assurance raisonnable que ses éléments d'actifs sont protégés et contrôlés, que la gestion de ses ressources financières, humaines et matérielles est économique et efficiente, et que ses opérations se déroulent efficacement.
2. Aux termes de la *LGFP*, l'Administration est également tenue de se soumettre à un examen spécial de ses systèmes et pratiques au moins une fois tous les cinq ans.
3. Notre responsabilité consiste à exprimer une opinion, à savoir si, pendant la période visée par l'examen, soit de septembre 2004 à mars 2005, il existait une assurance raisonnable que les systèmes et pratiques examinés ne comportaient aucune lacune importante.
4. Notre plan d'examen est fondé sur une étude préparatoire des systèmes et des pratiques de l'Administration, y compris une analyse des risques. Nous avons présenté ce plan au Conseil d'administration le 10 décembre 2004. Le plan indiquait les systèmes et pratiques que nous avons jugés essentiels afin de permettre à l'Administration d'avoir l'assurance raisonnable que ses éléments d'actifs sont protégés et contrôlés, que la gestion de ses ressources est économique et efficiente, et que le déroulement de ses activités est efficace. Ce sont ces systèmes et pratiques que nous avons retenus pour l'examen.
5. Le plan renfermait les critères à appliquer au moment de l'examen spécial, que nous avons retenus expressément pour cet examen, de concert avec l'Administration. Ces critères sont fondés sur notre expérience de la vérification de gestion. Nous avons tenu compte également des exigences législatives et réglementaires, des documents et des normes professionnels, ainsi que des pratiques suivies par l'Administration et d'autres organisations. Vous trouverez à l'annexe A les systèmes et pratiques que nous avons examinés ainsi que les critères qui s'y rattachent.
6. Nous avons effectué notre examen conformément à notre plan et aux normes relatives aux missions de certification établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, notre examen a comporté les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Dans l'exécution de l'examen spécial, nous n'avons pas utilisé les travaux de la vérification interne puisque le gouverneur en conseil a exempté l'Administration, jusqu'en juin 2004, de l'obligation d'effectuer des vérifications internes en vertu du paragraphe 131(3) de la *LGFP*. Au 31 mars 2005, aucun travail de vérification interne n'avait été effectué.
7. Au cours de notre examen spécial, nous avons relevé une lacune importante en ce qui a trait à l'atteinte de l'autonomie financière de l'Administration.
8. La *Loi sur le pilotage* prévoit que les droits de pilotage fixés par une administration doivent lui permettre le financement autonome de ses opérations et, de ce fait, de ne plus avoir recours aux crédits parlementaires pour son financement. Le déficit accumulé de l'Administration a presque doublé en 2004, s'établissant à 7 millions de dollars. Au 31 décembre 2004, l'Administration avait un fonds de roulement négatif de 4,3 millions de dollars. La détérioration, en 2004, d'une situation financière déjà précaire est principalement attribuable à l'augmentation rétroactive depuis juillet 2002 des honoraires payables à une corporation de pilotes, accordée par décision arbitrale. Pour faire face à ses obligations, l'Administration a déposé en mars 2005 un

projet de modifications tarifaires qui prévoit une augmentation permanente de 5 p. 100 des droits de pilotage et un droit supplémentaire temporaire de 4,9 p. 100. Ce droit temporaire vise à lui permettre le remboursement de l'emprunt qu'elle devra contracter afin de verser les honoraires rétroactifs dus à une corporation de pilotes. Des avis d'opposition ont été déposés à l'encontre du projet de modifications tarifaires. Même avec ces augmentations de tarifs, l'Administration prévoit terminer l'année 2005 avec une perte de l'ordre de 724 000 \$, ce qui porterait son déficit accumulé à 7,7 millions de dollars. Lors de la présentation de son plan d'entreprise 2005-2009, l'Administration a demandé au ministre des Finances d'approuver une majoration de sa limite d'emprunt de 3,6 millions de dollars à 7,3 millions de dollars pour 2005. Au 31 mars 2005, le plan d'entreprise de l'Administration n'était toujours pas approuvé. Nous sommes donc préoccupés par la situation financière précaire de l'Administration et par sa capacité future à s'autofinancer.

9. À notre avis, exception faite de la lacune importante décrite dans le paragraphe qui précède, et compte tenu des critères établis pour l'examen, il existe une assurance raisonnable que les systèmes et pratiques examinés ne comportaient aucune autre lacune importante.

10. Les pages suivantes du présent rapport donnent un aperçu des activités de l'Administration et des informations plus détaillées sur la lacune importante signalée précédemment et contiennent d'autres constatations et notre conclusion.

Pour la vérificatrice générale du Canada

(original signé par)

Nancy Y Cheng, FCA
Vérificatrice générale adjointe
Ottawa, Canada
31 mars 2005

APERÇU DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES

Mandat législatif et pouvoirs

11. L'Administration de pilotage des Laurentides a été constituée en 1972 en vertu de la *Loi sur le pilotage*. Elle est une société d'État inscrite à la partie I de l'annexe III de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et n'est pas mandataire de Sa Majesté.

12. La mission de l'Administration consiste à mettre sur pied, faire fonctionner, entretenir et gérer, pour la sécurité de la navigation, un service de pilotage efficace dans la région sous sa responsabilité. La région des Laurentides comprend les eaux canadiennes sises dans la province de Québec et les eaux limitrophes, au nord de l'entrée septentrionale de l'écluse de Saint-Lambert, à l'exception des eaux de la Baie des Chaleurs, au sud du Cap d'Espoir.

13. La *Loi sur le pilotage* donne à l'Administration le pouvoir de prendre des règlements généraux qui doivent être approuvés par le gouverneur en conseil, notamment pour :

- Établir les zones de pilotage obligatoire;
- Déterminer les navires ou catégories de navires assujettis au pilotage obligatoire;
- Établir les circonstances dans lesquelles il peut y avoir dispense de pilotage obligatoire;
- Fixer les conditions à remplir pour l'obtention d'un brevet ou d'un certificat de pilotage;
- Fixer les tarifs des droits de pilotage qui doivent lui être payés. En vertu de l'article 33 de la *Loi*, les tarifs doivent lui permettre le financement autonome de ses opérations et être équitables et raisonnables.

14. L'Administration est un organisme à double rôle : réglementation et prestation de services.

Objectifs

15. Dans son plan d'entreprise de 2005 à 2009, l'Administration s'est fixée les objectifs principaux suivants :

- Atteindre ou maintenir l'autosuffisance financière;
- Maximiser l'efficacité et la sécurité du système de pilotage en étant attentive aux besoins des utilisateurs;
- Mettre en œuvre les recommandations du ministre des Transports sur la revue de certains aspects du pilotage, celles de l'Office des transports du Canada (OTC) incluses dans les motifs de sa décision relative à la publication tarifaire de 2003 de même que les recommandations du Bureau du vérificateur général dans son rapport d'examen spécial de mai 2000.

Structure organisationnelle

16. En qualité de société d'État fédérale, l'Administration rend compte au Parlement de ses activités par l'entremise du ministre des Transports. Elle est régie par un Conseil d'administration composé d'un président à temps partiel et de six membres. Les membres sont nommés à titre amovible pour des mandats de trois ans par le ministre des Transports, sur approbation du gouverneur en conseil.

17. Le premier dirigeant est nommé par le Conseil d'administration. Il assure la direction de l'Administration, secondé par un directeur de l'exploitation, un trésorier et un conseiller juridique. Le mandat du premier dirigeant actuel prendra fin en mai 2005. L'Administration a son siège social à Montréal et des installations à Trois-Rivières et Les Escoumins. Au 31 décembre 2004, l'Administration comptait un effectif permanent de 51 employés, incluant 9 pilotes employés.

Description des opérations

18. La *Loi sur le pilotage* accorde un statut monopolistique à l'Administration de pilotage des Laurentides (APL) pour la prestation de services de pilotage dans la région des Laurentides. Tout en étant un service à l'industrie du transport maritime, le pilotage contribue à la sécurité publique en minimisant les accidents et les dommages à l'environnement.

19. À des fins de sécurité, l'Administration a déterminé que le pilotage est obligatoire depuis l'écluse de Saint-Lambert jusqu'à Les Escoumins, y compris la rivière Saguenay. À l'est de Les Escoumins, le pilotage n'est pas obligatoire. À des fins administratives, l'APL a établi trois zones de pilotage obligatoire dans la région des Laurentides:

- La circonscription 1-1 pour le Port de Montréal
- La circonscription 1 entre Montréal et Québec
- La circonscription 2 entre Québec et Les Escoumins, y compris la rivière Saguenay

20. Les navires assujettis au pilotage obligatoire, qui circulent dans les zones de pilotage obligatoire, doivent être sous la conduite d'un pilote breveté ou d'un capitaine ou officier de navire qui est détenteur d'un certificat de pilotage. Le pilotage dans la circonscription 1-1 est assuré par 9 pilotes brevetés qui sont à l'emploi de l'APL. Le pilotage dans les deux autres circonscriptions est effectué par des pilotes-entrepreneurs, membres de deux corporations de pilotes avec lesquelles l'APL négocie des contrats de services exclusifs. La Corporation des pilotes du Saint-Laurent central (CPSLC) regroupe les pilotes brevetés dans la circonscription 1 alors que la Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent (CPBSL) représente ceux de la circonscription 2. Au 31 décembre 2004, il y avait 96 brevets émis aux pilotes de la circonscription 1 et 73 aux pilotes de la circonscription 2 ainsi que 7 certificats de pilotage émis à des capitaines et officiers canadiens leur permettant de conduire leur navire dans des endroits désignés.

21. L'Administration est responsable d'assurer le transbordement des pilotes sur les navires auxquels ils sont affectés. Les transbordements pour les affectations à partir de Les Escoumins sont effectués par trois bateaux-pilotes, dont deux appartiennent à l'Administration alors que l'autre est loué. Ces bateaux sont opérés par des employés de l'APL. Les transbordements aux autres endroits (Québec, Trois-Rivières, Sorel, Lanoraie et Montréal) sont effectués par des entreprises avec lesquelles l'Administration a négocié des contrats de services.

22. Les services d'affectation des pilotes sont assurés 24 heures par jour, 7 jours par semaine, à l'année longue. Comme il est stipulé dans le règlement de l'Administration, le capitaine d'un navire ou son agent doit donner un préavis d'au moins 24 ou 12 heures, selon

le cas, avant l'embarquement prévu du pilote. Afin de réduire ses coûts d'exploitation, l'Administration a fermé le centre d'affectation de Québec à l'été 2004 et a centralisé toutes ses opérations d'affectation à Montréal.

23. Un système informatisé est utilisé pour gérer les affectations et faire le suivi des navires. Il sert également à fournir les données requises pour établir la rémunération des pilotes et les droits de pilotage à facturer aux usagers. Un nouveau système informatisé a été mis en place à l'été 2004.

CONSTATATIONS

24. Cette section présente nos constatations sur les systèmes et pratiques qui contribuent à l'atteinte des principaux résultats prévus par l'Administration. Ces constatations se veulent aussi le résultat d'une réflexion sur chacun des principaux secteurs d'activité de l'Administration. Les systèmes et pratiques examinés ainsi que les critères d'examen figurent à l'annexe A.

Lacune importante — Autonomie financière compromise

La situation financière actuelle est précaire

25. Depuis l'adoption de la nouvelle politique maritime nationale en 1995, l'Administration doit assurer le financement de ses opérations et n'a plus accès à des crédits parlementaires. Après avoir subi des pertes d'opération totalisant 3,7 millions de dollars en 1996 et 1997, la situation financière de l'Administration s'est légèrement redressée par la suite, ce qui lui a permis de diminuer progressivement son déficit accumulé et d'améliorer son fonds de roulement. Cependant, sa situation financière s'est grandement détériorée en 2004. L'année s'est soldée par une perte de 3,4 millions de dollars, un déficit accumulé de 7 millions de dollars et un fonds de roulement négatif de 4,3 millions de dollars. La perte prévue pour l'année 2005 est de 724 000 \$. La pièce 1 donne les résultats financiers des cinq dernières années.

Pièce 1 — Faits saillants financiers

EXERCICE TERMINÉ LE 31 DÉCEMBRE (en milliers de dollars)					
	2004	2003	2002	2001	2000
REVENUS					
Droits de pilotage	45 639	42 131	41 747	36 379	36 479
Bateaux-pilotes	5 643	5 165	4 900	4 691	4 675
Autres	53	451	87	45	193
TOTAL	51 335	47 747	46 734	41 115	41 347
DÉPENSES					
Honoraires, traitements et prestations des pilotes	45 259	38 435	37 380	32 973	33 741
Coût d'exploitation des bateaux-pilotes	5 350	4 742	4 674	4 377	4 392
Opération et administration	4 113	3 998	4 268	3 925	3 584
TOTAL	54 722	47 175	46 322	41 275	41 717
PROFIT NET (PERTE NETTE)	(3 387)	572	412	(160)	(370)
DÉFICIT ACCUMULÉ	(6 931)	(3 543)	(4 115)	(4 527)	(4 367)
FONDS DE ROULEMENT	(4 319)	(1 163)	(1 829)	(2 243)	(3 761)

Source : Rapports annuels de l'Administration

26. La situation financière de l'Administration est précaire et il y a un risque sérieux quant à sa capacité future de s'autofinancer. Cette situation est attribuable en partie au fait que les augmentations tarifaires des dernières années ont été moindres que celles prévues au plan budgétaire ou encore tout juste suffisantes pour couvrir les dépenses, dont plus de 80 p. 100 sont reliées aux honoraires des pilotes. Ainsi, le déficit accumulé ne peut se résorber que très lentement. Par exemple, l'Administration estime que les écarts entre les tarifs accordés et ceux qu'elle a demandés pour les années 2003 et 2004 entraîneront un manque à gagner récurrent de près de 900 000 \$ par année.

27. Par ailleurs, la perte de 2004 est reliée principalement à des honoraires avec effet rétroactif payables à une corporation de pilotes depuis juillet 2002. Le contrat de services avec cette corporation qui se terminait le 30 juin 2003, accordait une augmentation annuelle des honoraires de 3 p. 100, avec possibilité de renégocier l'augmentation de la dernière année. Les deux parties n'ont pu s'entendre et le différend a été tranché par un arbitre qui a décidé d'accorder une augmentation de 8 p. 100 aux pilotes. L'Administration a contesté le bien-fondé de cette décision en Cour fédérale, mais sans succès. Ainsi, l'Administration doit à cette corporation de pilotes la différence entre l'augmentation prévue de 3 p. 100 et celle de 8 p. 100 accordée par l'arbitre. Cette dette s'élève à 2,7 millions de dollars, y compris les intérêts, pour la période allant du 1^{er} juillet 2002 au 31 décembre 2004. L'Administration estime que ce montant pourrait atteindre 4 millions de dollars avant qu'elle ait les liquidités nécessaires à son paiement.

D'importantes décisions à venir

28. **Augmentation tarifaire.** L'Administration a déposé en mars 2005 un projet de modification des tarifs dans la circonscription Montréal-Québec. Ce projet prévoit deux augmentations à compter du 1^{er} juillet 2005 : une augmentation permanente de 5 p. 100 plus un droit supplémentaire temporaire de 4,9 p. 100. Ce dernier a pour but de permettre à l'Administration d'avoir les liquidités nécessaires au remboursement de l'emprunt qu'elle devra contracter afin de verser les honoraires rétroactifs dus à une corporation de pilotes; la durée prévue de cette augmentation temporaire est de trois ans. Des avis d'opposition ont été déposés à l'encontre du projet de modifications tarifaires auprès de l'Office des transports du Canada. Tel qu'il est stipulé dans la *Loi sur le pilotage*, l'Office devra faire une recommandation relativement à ce projet de hausse de la tarification dans un délai maximal de 120 jours et l'Administration sera obligée d'en tenir compte.

29. **Stratégie financière.** Lors de l'approbation du Plan d'entreprise 2004-2008, le gouvernement a demandé à Transports Canada d'élaborer, en consultation avec l'Administration, une stratégie visant à garantir l'autonomie financière de l'APL. Nous avons été informés que la stratégie retenue sera incorporée à la présentation qui sera faite au Conseil du Trésor en vue de l'approbation du Plan d'entreprise 2005-2009. Bien que le Conseil d'administration ait approuvé le Plan d'entreprise en octobre 2004, l'APL attendait toujours l'approbation du Conseil du Trésor à la fin de notre examen. Dans son Plan, l'Administration a demandé au ministre des Finances l'autorisation de porter sa limite d'emprunt actuelle de 3,6 millions à 7,3 millions de dollars afin de lui permettre de respecter toutes ses obligations contractuelles. Entre temps, le ministre des Finances a autorisé une prolongation de l'utilisation de la marge de crédit de 2,1 millions de dollars jusqu'au 30 septembre 2005.

30. Nous avons soulevé, dans le passé, nos préoccupations quant à la capacité de l'Administration d'atteindre l'autonomie financière. Depuis, des modifications à la *Loi sur le pilotage* ont permis d'accélérer la mise en vigueur des nouveaux tarifs proposés et de revoir le processus de règlement des différends lors des négociations de contrats de services. De plus, dans le présent examen spécial, nous avons constaté que l'Administration avait réalisé certains progrès au niveau de ses pratiques et tenté par divers moyens de diminuer ses dépenses. Par exemple, l'Administration est mieux préparée lors des négociations des contrats de services de pilotage. Il lui reste encore plusieurs défis à relever, comme nous le mentionnons dans ce rapport, pour améliorer ses pratiques et parvenir à l'autonomie financière. Malgré les

modifications à la *Loi sur le pilotage* en 1998 et les améliorations apportées jusqu'ici aux pratiques, nous demeurons préoccupés par la situation financière précaire de l'Administration et par sa capacité future de s'autofinancer.

Les mécanismes de règlement des différends peuvent constituer une contrainte pour l'Administration

31. La *Loi sur le pilotage* prévoit deux mécanismes de règlement des différends : un mécanisme pour régler les oppositions aux modifications tarifaires et un autre pour régler les différends lors des négociations des contrats de services. Les différences entre ces deux mécanismes peuvent constituer une contrainte d'importance pour l'Administration puisque les décisions sont prises par deux instances indépendantes, dont les décisions définitives et exécutoires peuvent avoir des conséquences importantes sur les résultats financiers de l'Administration. D'une part, l'Office des transports du Canada (OTC) doit prendre en considération l'intérêt public lorsqu'il évalue les demandes d'augmentation de tarifs. D'autre part, l'arbitre appelé à régler les différends dans le cadre des négociations de contrats de services doit rendre une décision en choisissant la dernière offre de l'une ou l'autre des parties, dans son intégralité. La *Loi sur le pilotage* ne donne pas de directives à l'arbitre quant aux aspects à prendre en considération avant d'accepter l'offre finale de l'une des parties. L'arbitre n'a donc pas l'obligation de tenir compte de la situation financière de l'Administration, de l'industrie ou de l'exigence législative d'autonomie financière à laquelle est assujettie l'Administration.

32. Cette question a déjà été soulevée par les usagers dans leurs avis d'opposition déposés auprès de l'OTC lors de la publication de nouveaux tarifs de pilotage. Le comité chargé de l'examen de la *Loi maritime du Canada* a également soulevé cet aspect dans son rapport publié en 2003. Ce comité recommandait une modification de la *Loi sur le pilotage* afin d'y incorporer une disposition analogue à celle qui se trouve dans la *Loi sur les transports au Canada*, laquelle confère à un arbitre des pouvoirs étendus lui permettant de demander des renseignements complémentaires.

33. L'Administration peut se trouver dans une situation difficile à gérer lorsque les décisions de l'une ou de l'autre des deux instances ne lui permettent pas d'assurer l'autofinancement de ses opérations.

34. Nous sommes d'avis que l'Administration ne pourra atteindre l'autonomie financière exigée par la *Loi sur le pilotage* sans un appui adéquat des autorités gouvernementales.

AUTRES CONSTATATIONS

Gouvernance

35. La gouvernance se rapporte aux structures, systèmes et pratiques de surveillance de l'orientation et de la gestion d'une organisation qui lui permettront de remplir son mandat et d'atteindre ses objectifs. Notre examen des pratiques de gouvernance a porté principalement sur la clarté des rôles et responsabilités associés aux activités de régie et sur la qualité de l'information dont dispose le Conseil d'administration pour la prise de décision et la reddition de comptes.

36. Depuis notre dernier examen spécial, l'Administration a fait certains efforts afin de mettre en place de bonnes pratiques de gouvernance. Le Conseil d'administration a notamment : élaboré un profil des qualités de ses membres; spécifié le mandat du comité de vérification; évalué le rendement annuel du premier dirigeant; participé à l'établissement de l'orientation stratégique et examiné le plan d'entreprise. La nomination d'un président à temps partiel et la

création du poste de directeur général à temps plein ont également contribué à améliorer la régie d'entreprise. Nous avons constaté que les rôles et responsabilités du premier dirigeant, du président et des membres du Conseil sont généralement bien définis.

37. L'Administration doit poursuivre ses efforts en vue d'améliorer ses pratiques de gouvernance de sorte qu'elles lui permettent de mieux veiller à ses intérêts. Dans son rapport de février 2005, la vérificatrice générale consacrait un chapitre à la gouvernance des sociétés d'État. Le Secrétariat du Conseil du Trésor publiait, également en février 2005, un document intitulé « *Examen du cadre de gouvernance des sociétés d'État du Canada* ». Nous encourageons le Conseil d'administration à s'inspirer des pratiques énoncées dans ces deux documents en vue de continuer d'améliorer ses pratiques.

Bien que le Conseil ait pris des mesures pour améliorer son cadre de gouvernance, il y a encore place à amélioration

38. **Composition du Conseil.** Selon les pratiques exemplaires, pour être efficace, les administrateurs doivent pouvoir prendre des décisions d'une manière objective et indépendante. L'indépendance contribue à établir la crédibilité du Conseil d'administration et favorise une saine gouvernance et une responsabilisation efficace.

39. Tel que stipulé dans la *Loi sur le pilotage*, l'Administration est régie par un conseil d'administration composé d'un président et d'au plus six autres membres. Le Conseil d'administration de l'APL comprend, en plus du président à temps partiel, deux représentants des corporations de pilotes, deux représentants des usagers et deux représentants du public. Cette composition découle plus de la coutume suivie au cours des années que d'une exigence de la *Loi sur le pilotage*. Sans remettre en question l'objectivité et les qualités des administrateurs en place, nous nous demandons si la composition actuelle du Conseil lui assure le niveau d'indépendance et d'objectivité nécessaire. Selon nous, il y a apparence de conflit d'intérêts, en particulier lorsque l'intérêt des groupes représentés par les membres est en jeu, par exemple lors de décisions portant sur la modification du règlement de l'Administration, la négociation des contrats de services de pilotage et les demandes d'augmentations de tarifs. La composition actuelle du Conseil d'administration pourrait nuire à la prise de décisions objectives, en temps opportun.

40. Le comité des nominations, institué en 2004, a déterminé de façon très générale le profil de compétences des membres selon la représentation actuelle des membres du Conseil. À notre avis, il devra préciser les compétences, le savoir-faire et l'expérience que devrait avoir le Conseil dans son ensemble pour répondre aux besoins de l'Administration. Cette dernière devrait ensuite communiquer clairement au gouvernement les qualités recherchées dans le cadre de ses prochaines propositions pour la nomination de nouveaux administrateurs. De plus, le Conseil devrait s'assurer que les nominations s'échelonnent sur une certaine période afin d'assurer la continuité de fonctionnement du Conseil d'administration et de se conformer à la *Loi sur la gestion des finances publiques*. À la fin de notre examen, trois mandats étaient expirés et trois autres prendront fin au cours des prochains mois.

41. **Mandat des comités.** Le mandat actuel du comité de vérification remonte à 2001 et ne reflète pas les responsabilités accrues des comités de vérification depuis cette date. Le Conseil devrait mettre à jour le mandat du comité et tenir compte, entre autres, du fait que l'Administration n'est plus exemptée, depuis juillet 2004, de l'obligation de vérification interne. C'est au comité de vérification que revient la responsabilité d'approuver les plans de vérification interne, de revoir les rapports et de s'assurer que la direction a pris les mesures correctives nécessaires. De plus, la composition même du Comité devrait être revue afin de s'assurer que tous les membres ont une connaissance de base des questions financières et qu'au moins un membre possède une connaissance spécialisée de la gestion comptable ou de la gestion financière connexe. L'Administration devra aussi énoncer le mandat et établir le mécanisme de fonctionnement de son nouveau comité des nominations.

42. **Évaluation de son rendement.** Le Conseil n'a pas procédé à l'évaluation de son propre rendement. Nous l'incitons à procéder à une telle évaluation en vue de déterminer dans quelle mesure il s'est acquitté efficacement de ses responsabilités en matière de gouvernance.

43. **Information transmise au Conseil.** Dans le cadre de notre examen, nous nous attendions à ce que l'information dont disposent les membres du Conseil soit suffisante, pertinente et reçue en temps opportun. Il ressort de nos entrevues avec les membres du Conseil que, dans l'ensemble, ceux-ci sont satisfaits de l'information reçue. Présentement, les principaux outils utilisés pour le suivi de la performance sont les rapports d'activités informels de la direction et l'analyse des résultats financiers qui servent à repérer les écarts par rapport au budget. Il appartient au Conseil de veiller à ce que l'Administration se dote d'objectifs clairs et mesurables et de contrôler et d'évaluer dans quelle mesure ces objectifs sont atteints. À cet égard, comme nous le signalons dans la section intitulée Planification stratégique et reddition de comptes, les objectifs devraient être plus précis et les indicateurs de rendement améliorés.

44. **Valeurs et éthique.** Il incombe également au Conseil d'administration de s'assurer que l'Administration élabore un code de valeurs et d'éthique qui l'aidera à guider le comportement de ses administrateurs et de ses employés. Nous avons constaté que bien que le règlement administratif de l'Administration mentionne certaines règles sur les conflits d'intérêts, l'APL n'a pas de code de valeurs et d'éthique. Ces pratiques sont de plus en plus utilisées par les entités du secteur privé et public. Nous encourageons l'Administration à mettre en place de telles pratiques de gestion. L'Administration pourrait s'inspirer du nouveau *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, qui a été rendu public en septembre 2003.

45. **Gestion des risques.** Bien que plusieurs risques soient connus de l'Administration, celle-ci ne s'est pas dotée d'un cadre de gestion intégrée des risques. Elle devrait identifier tous les risques auxquels elle est exposée, évaluer l'impact de ces risques sur la réalisation de ses objectifs et déterminer les mesures à prendre afin de réduire ces risques. Ce cadre devrait être revu à une fréquence raisonnable afin de prendre en considération les changements dans l'environnement opérationnel. Les membres du Conseil obtiendraient alors l'assurance que les mesures nécessaires ont été mises en place pour assurer une gestion efficace des risques et les ramener à un niveau acceptable.

Planification stratégique et reddition de comptes

46. La planification stratégique définit la nature d'une organisation, ses activités et les raisons qui les sous-tendent, en mettant l'accent sur l'avenir. Cela comprend l'évaluation et le rajustement de l'orientation de l'organisation afin de faire face à un milieu en évolution. C'est un domaine où le conseil d'administration joue un rôle clé. Le plan d'entreprise est l'outil qui guide la définition des objectifs organisationnels et l'affectation des ressources alors que le rapport annuel sert à rendre compte des résultats obtenus.

47. Nous avons examiné les systèmes de planification stratégique afin d'évaluer si l'orientation et les plans de l'Administration étaient réalistes, s'ils tenaient compte des priorités du gouvernement et s'ils étaient fondés sur des analyses appropriées du milieu, du marché, des risques et des répercussions financières et opérationnelles.

48. Notre examen montre que le processus de planification permet de bien déterminer les grandes orientations. Un comité de planification stratégique, composé des principaux membres de la direction, se réunit assez tôt dans le processus afin d'établir la base du plan d'entreprise. Le comité fait le point sur les résultats passés, revoit le contexte commercial et les enjeux importants pour l'Administration. Les intrants au processus proviennent de plusieurs sources fiables, tant internes qu'externes. Le Conseil d'administration participe à l'orientation stratégique et revoit le plan d'entreprise. Nous croyons que la mise en œuvre d'un cadre intégré de gestion des risques pourrait améliorer le processus.

Les objectifs devraient être plus précis et les indicateurs de rendement améliorés

49. Nous avons constaté que la plupart des objectifs, et les stratégies pour les atteindre, sont présentés de façon très sommaire dans le plan d'entreprise. Par exemple : diriger la facette de l'exploitation de façon rentable, améliorer les communications et maintenir l'efficacité des employés. L'Administration aurait avantage à préciser ses objectifs et à les exprimer en termes mesurables afin de clairement énoncer les stratégies de réalisation correspondantes.

50. De plus, la majorité des objectifs ne sont associés ni à des indicateurs de rendement, ni à des cibles quantifiées. Par conséquent, les liens avec les résultats présentés dans le rapport annuel ne sont pas clairs et il est difficile de déterminer dans quelle mesure les résultats ont été atteints.

51. Dans notre rapport d'examen spécial précédent, nous avons suggéré l'intégration de certains indicateurs de rendement pour faciliter l'évaluation des résultats de l'Administration. Des exemples de tels indicateurs seraient les retards de service de pilotage, le niveau de satisfaction de la clientèle, les incidents impliquant les bateaux-pilotes, etc. Un seul indicateur, sur le pourcentage d'événements maritimes, est actuellement présenté au rapport annuel.

La consultation et la communication avec les diverses parties demeurent importantes

52. Lors de son examen sur les questions de pilotage, l'Office des transports du Canada recommandait aux administrations de pilotage de consulter plus fréquemment les parties concernées au sujet des questions financières, opérationnelles et de planification. Nous avons constaté que l'Administration a effectué de telles consultations et qu'il y a eu de nombreux échanges entre les diverses parties sur différents sujets. Un comité consultatif a été mis en place afin de s'assurer de la participation des usagers au processus de négociation pour le renouvellement des contrats de services de pilotage. Plusieurs consultations ont également eu lieu dans le cadre des études d'évaluation des risques.

53. Nous encourageons l'Administration à poursuivre ses efforts de consultation et de communication avec les diverses parties, en particulier les usagers et les pilotes. L'Administration devra, au cours des mois à venir, régler certains dossiers importants qui demanderont de nombreux échanges avec plusieurs parties. Elle aurait avantage à établir une stratégie de communication qui prenne en compte les moyens susceptibles de favoriser un rapprochement et un consensus entre les diverses parties.

Service de pilotage sécuritaire

Étude des risques

54. L'APL est chargée de fixer les conditions qui assureront un niveau de sécurité acceptable pour la navigation dans la région des Laurentides. Par ailleurs, elle doit considérer l'impact économique de ces conditions sur l'industrie maritime. Si les conditions sont trop rigoureuses, les tarifs aux usagers pourraient ne pas être raisonnables et équitables. Dans ce contexte, nous nous attendions à ce que la désignation des zones de pilotage obligatoire et des navires assujettis au pilotage obligatoire soit basée sur une évaluation des risques.

55. Depuis des années, le taux d'événements maritimes est inférieur à la moitié de 1 p. 100 de l'ensemble des missions de pilotage. Le service de pilotage et les exigences imposées par l'Administration contribuent donc à la sécurité de la navigation dans la région des Laurentides.

56. Lors de son examen des questions de pilotage, l'OTC a constaté un manque de documentation et de justification des critères utilisés dans l'établissement des exigences actuelles pour un pilotage obligatoire. Dans son rapport de 1999, l'Office recommandait que

l'Administration procède à des études de risques en matière de zones de pilotage obligatoire, de navires assujettis au pilotage obligatoire et de double pilotage. Transports Canada a demandé que ces études soient réalisées en utilisant la *Méthode de gestion des risques de pilotage* (MGRP) qui a été développée par le Ministère et les administrations de pilotage.

57. À la suite de consultations auprès des associations des usagers et des groupes de pilotes en avril 2001, l'Administration a établi l'ordre de réalisation suivant pour les études : 1) assujettissement des navires canadiens, 2) double pilotage et 3) zones de pilotage obligatoire.

L'Administration doit compléter les études de risques et revoir sa réglementation en conséquence

58. L'étude sur les paramètres d'assujettissement des navires canadiens au pilotage obligatoire a débuté en juillet 2001 et s'est terminée en octobre 2003. Conformément à la MGRP, les intervenants clés ont été consultés à divers stades de l'étude. Selon la documentation analysée, il semble que le consensus recherché n'ait pas toujours été obtenu, tant au niveau de la quantification des risques et des conséquences que des stratégies de contrôle des risques. Pour remédier à cette situation, l'Administration a demandé la poursuite de l'étude par une analyse statistique détaillée des accidents/événements de navires canadiens et étrangers sur une période de 15 ans (1988 à 2002 inclusivement).

59. Le Conseil d'administration a suivi la recommandation présentée dans le rapport d'évaluation pour proposer des modifications à la réglementation. Toutefois, il a exclu certains types de navires et ajouté une série de conditions reliées au type de navire, à l'équipement et aux qualifications du personnel de bord afin de minimiser les risques. À la fin de notre période d'examen, la direction de l'APL et Transports Canada travaillaient à trouver une solution qui réponde aux attentes du Conseil tout en étant conforme à la *Loi sur le pilotage*. L'Administration prévoit publier des modifications réglementaires au cours de l'année.

60. L'étude des risques reliés au double pilotage n'est pas encore terminée. Compte tenu des moyens financiers limités de l'Administration, des coûts élevés des études de risques ainsi que de la nécessité de répondre aux recommandations de l'OTC dans un délai raisonnable, le ministère des Transports a fait réaliser par un consultant la première phase de cette étude et en a assumé les coûts estimés à près de 200 000 \$. Le rapport d'étude, présenté en juin 2004, recommandait une deuxième phase. L'Administration nous a indiqué qu'il y avait des divergences d'opinion et un manque de consensus entre les pilotes et les armateurs à l'égard de la méthodologie utilisée et des résultats préliminaires. À la fin de notre examen, aucune décision n'avait encore été prise quant à la poursuite de cette étude, et celle sur les zones de pilotage obligatoire n'était pas encore commencée.

Compétence des pilotes

Les systèmes et pratiques sont en place pour valider les compétences des pilotes et officiers

61. L'Administration doit s'assurer que les pilotes et officiers certifiés ont les compétences et les capacités requises pour assurer un pilotage sécuritaire. Nous avons constaté que l'Administration avait en place des systèmes et des pratiques adéquats pour obtenir une assurance raisonnable à cet égard.

62. La compétence des pilotes est reconnue par tous les intervenants du domaine maritime. Le faible taux d'accident maritime confirme aussi la compétence des pilotes. L'Administration dispose d'un processus structuré de sélection des apprentis pilotes.

63. Depuis le dernier examen spécial, l'Administration a établi une base de données pour compiler toutes les informations pertinentes sur chacun des pilotes, tels que les cours de formation suivis et la condition physique des pilotes. Au cours de notre examen, nous avons constaté que l'Administration n'avait pas effectué de suivi régulier du respect des exigences réglementaires quant aux examens médicaux et à la formation des pilotes. Cependant, la situation était corrigée à la fin de notre examen.

64. L'étude ministérielle de 1999 sur les questions de pilotage recommandait aux administrations de pilotage d'élaborer et de mettre en œuvre un système équitable et raisonnable en vue d'évaluer le rendement des pilotes et la qualité de leurs services. La recommandation mentionnait que ces évaluations devraient avoir lieu à intervalles réguliers et au moins tous les cinq ans. Bien que l'Administration ait collaboré avec les autres administrations de pilotage au développement du *Formulaire sur le maintien des compétences*, elle n'a pas encore procédé à l'évaluation du rendement des pilotes et à la qualité des services rendus. Cependant, elle procède, au besoin, à des évaluations à la suite de l'analyse d'événements maritimes et des plaintes reçues.

Service de pilotage économique et efficient

La planification des besoins en pilotes

65. Nous avons examiné la planification des besoins en pilotes en vue de déterminer si l'Administration retenait les services de pilotes en nombre suffisant et à un coût raisonnable en fonction du volume de trafic prévu, de normes de productivité raisonnables et d'un niveau acceptable de qualité de service et ce, afin de répondre aux besoins stratégiques et opérationnels.

66. Les coûts reliés aux pilotes représentent plus de 80 p. 100 des dépenses totales de l'Administration. La *Loi sur le pilotage* accorde l'exclusivité des services de pilotes dans les zones de pilotage obligatoire. Ainsi, l'Administration doit négocier la prestation des services de pilotage avec des corporations qui sont en situation de monopole.

L'Administration doit poursuivre ses efforts pour améliorer la planification des besoins en pilotes

67. Dans notre rapport d'examen spécial précédent, nous avons mentionné que l'Administration devait effectuer la planification à court et à moyen terme des effectifs en pilotes de manière à mieux déterminer les besoins de recrutement, à mieux contrôler les honoraires de pilotage qui en découlent et à être en mesure de répondre à la demande de service.

68. Nous avons constaté que l'Administration a fait des efforts afin de déterminer et de documenter les besoins en pilotes lors de la préparation de son plan d'entreprise. Ces analyses prennent en considération une variation du trafic estimatif ainsi que les retraites possibles. Ces analyses pourraient être améliorées en tenant compte de la classe respective de brevet de chacun des pilotes. Ce facteur est important car il existe trois classes de brevets et huit années sont requises pour former un pilote de la classe supérieure.

69. Le profil démographique des pilotes est toujours une source de préoccupation. La population des pilotes actifs est vieillissante; par exemple, l'âge moyen des pilotes est de 51 ans et 41 p. 100 des pilotes actifs de la CPBSL ont plus de 55 ans. Dans son dernier plan d'entreprise, l'Administration estime qu'il faudra recruter plus d'une cinquantaine d'apprentis pilotes d'ici 2008. L'Administration a reconnu qu'il y a incertitude quant au bassin de candidats pour remplacer ces pilotes. Elle prévoyait effectuer une analyse détaillée du bassin de candidats éventuels à l'automne 2004, mais elle n'y a pas encore donné suite. Nous encourageons

l'Administration à effectuer cette analyse afin de clairement évaluer l'incidence possible sur son besoin de recrutement important prévu pour les prochaines années.

70. Dans le cadre de la planification des effectifs en pilotes, l'Administration ne doit pas perdre de vue que tout retard dans les services de pilotage se traduit par des coûts additionnels pour les usagers. Elle doit donc s'assurer qu'un nombre suffisant de pilotes brevetés, selon la catégorie de brevet requise, sera disponible en tout temps afin de répondre à la demande.

71. Nous avons constaté que l'Administration éprouvait beaucoup de difficultés à mettre en œuvre cette planification. Au cours des dernières années, elle n'a pas été en mesure de recruter le nombre d'apprentis pilotes planifié dans ses plans d'entreprise. La pièce 2 fournit de l'information sur le nombre planifié et réel d'apprentis pilotes recrutés au cours des cinq dernières années.

Pièce 2 — Détail sur le recrutement des apprentis pilotes

Année	Nombre d'apprentis pilotes	
	Planifié	Réel
2001	10	4
2002	11	0
2003	18	4
2004	14	9
2005	18	14

72. Bien que le plan de recrutement fasse l'objet de discussions avec les corporations de pilotes, il semble évident qu'il soit difficile de parvenir à un consensus. Un des problèmes qui se présentent dans la mise en œuvre de cette planification découle principalement des dispositions contractuelles du contrat de services avec une des corporations de pilotes. L'Administration a une certaine influence sur le recrutement d'apprentis pilotes uniquement lorsqu'il y a eu paiement du facteur de productivité l'année précédente.

73. Nous avons aussi noté que l'Administration a décidé pour certaines années de réduire le recrutement d'apprentis pilotes en vue de diminuer ses dépenses, à la suite de la décision de l'OTC de ne pas lui accorder l'augmentation de tarifs demandée.

74. Lors de la négociation du dernier contrat de services avec la Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent (CPBSL), l'Administration a délégué la responsabilité de la gestion des apprentis pilotes à la CPBSL. Nous avons constaté que le contrat ne comprend pas de clause pour définir clairement la responsabilité et l'obligation de rendre compte de la CPBSL à l'égard du service. L'Administration devra s'assurer que le nombre d'apprentis pilotes et le service offert répondent à ses attentes.

75. Un nombre insuffisant de pilotes peut avoir des conséquences sur la qualité du service et sur la situation financière de l'Administration. À cet égard, il y a eu au cours de la dernière année une augmentation du nombre de retards aux navires due entre autres à un manque de pilotes et une augmentation des coûts reliés à la clause de productivité.

76. L'effectif en pilotes de la circonscription du Saint-Laurent Central (SLC) est une préoccupation pour l'Administration, car les honoraires versés à la corporation de pilotes sont majorés de 50 p. 100 lorsque la charge de travail moyenne par pilote dépasse 120 affectations. Cette clause expose l'Administration à des coûts supplémentaires, qui peuvent compromettre son autonomie financière. Le coût de ces primes de productivité s'élevait à 361 000 \$ en 2003 et à 1 000 000 \$ en 2004, car l'effectif des pilotes du SLC n'était pas suffisant pour maintenir la charge de travail moyenne à 120 affectations par pilote. L'Administration prévoit verser environ

un million de dollars par année au cours des deux prochaines années à titre de primes de productivité.

La charge de travail des pilotes devrait être revue

77. La charge de travail moyenne de 120 affectations dans le cas des pilotes de la Corporation des pilotes du Saint-Laurent central est fondée sur des analyses historiques. Lors du dernier examen, nous avons recommandé à l'Administration d'évaluer les coûts d'une étude visant à revoir la charge de travail des pilotes et les bénéfices connexes. Nous constatons que cette étude n'a pas été réalisée. Nous sommes d'avis que l'Administration devrait réévaluer l'opportunité d'une telle étude, compte tenu de l'évolution des navires et de la technologie de navigation, ainsi que les avantages et les inconvénients associés à une modification de la charge de travail moyenne. Il faut déterminer notamment l'incidence d'un tel changement dans l'application des primes de productivité. Dans sa décision de 2002, l'Office des transports du Canada suggérait également une telle étude.

Bien que le processus de négociation des contrats de services de pilotage se soit amélioré, il n'a pas donné les résultats escomptés

78. Nous avons examiné certains aspects du processus de négociation des contrats de services de pilotage conclus avec les deux corporations de pilotes en décembre 2003 et juillet 2004. Dans les deux cas, nous avons constaté que l'Administration a adopté des stratégies de négociation en fonction d'objectifs précis. Elle a clairement indiqué les clauses contractuelles à revoir en priorité et les clauses à caractère réglementaire des anciens contrats à tenter d'éliminer. L'Administration a procédé à l'évaluation monétaire de l'offre et de la demande tout au long du processus de négociation. Les principaux enjeux ont régulièrement été discutés au Conseil d'administration. Un comité consultatif a été mis en place afin de consulter régulièrement les usagers durant la période de négociation.

79. Le contrat présentement en vigueur avec la CPBSL est le résultat d'une négociation entre les deux parties. L'Administration a fait des gains importants au chapitre du retrait de clauses réglementaires qui étaient incluses dans les contrats précédents. Le contrat avec la CPSLC a été conclu à la suite d'une décision arbitrale fondée sur l'offre finale, comme le prévoit la *Loi sur le pilotage*. L'arbitre a retenu l'offre des pilotes et, par conséquent, l'Administration n'a pas été en mesure de faire retirer certaines clauses réglementaires et d'éliminer la clause de productivité.

80. L'inclusion de clauses à caractère réglementaire dans un contrat de services de pilotage limite l'Administration quant aux mesures qu'elle peut prendre ou aux changements qu'elle peut apporter, au moyen de ses règlements, pourtant prévus par la *Loi sur le pilotage*.

81. L'Administration, consciente de ce risque, a tenté sans succès de rectifier la situation dans le cadre de la négociation des contrats de services de pilotage. Le retrait des clauses réglementaires était l'un des principaux objectifs de l'Administration lors des dernières négociations.

La gestion des bateaux-pilotes et des installations

L'Administration a amélioré ses pratiques au niveau de l'entretien

82. Une gestion économique et efficiente des actifs repose notamment sur une planification et un suivi en temps opportun pour l'entretien et le remplacement des équipements et des installations.

83. Lors du dernier examen spécial, en 2000, nous avons recommandé d'instaurer un processus d'inspections régulières et systématiques des installations et des principaux actifs afin de mieux en vérifier l'état et de mieux planifier et gérer les coûts connexes. Depuis, le service de l'exploitation a mis au point un *Programme d'inspection des actifs* qui prévoit des inspections visuelles et un examen minutieux, à des fréquences établies en fonction de la catégorie des actifs. Le résultat des inspections ainsi que les travaux d'entretien planifiés et l'estimation de leurs coûts sont inscrits sommairement sur un document de suivi. Nous avons constaté que les inspections ont été réalisées à la fréquence prévue et que les travaux d'entretien des actifs importants ont été effectués.

L'état des bateaux-pilotes à contrat devrait également être suivi

84. Lors de notre examen spécial, en 2000, nous avons mentionné que l'Administration ne procédait à aucune inspection en règle des bateaux pilotes à contrat. Nous réitérons l'importance d'effectuer ces inspections afin de s'assurer que les bateaux-pilotes à contrat sont sécuritaires et disponibles au moment voulu. Même s'il est vrai que l'Administration peut déceler des cas de non-conformité aux exigences de sécurité par le biais de plaintes ou de rapports de la part des pilotes, nous croyons qu'il vaudrait mieux établir des mécanismes d'inspection afin de prévenir tout incident fâcheux et de ne pas compromettre la sécurité des équipages et des pilotes.

Une planification à moyen terme est nécessaire pour un bateau-pilote

85. Des trois bateaux-pilotes en opération aux Escoumins, le *A. Martin* est celui qui est le plus âgé (21 ans de service comparativement à 9 et 4 ans respectivement pour le *Charlevoix* et le *Côte-Nord*). Compte tenu de ses caractéristiques et de son coût d'opération moins élevé, il est également le bateau-pilote le plus utilisé des trois. En 2004, le *A. Martin* a été utilisé dans plus de 60 p. 100 des transbordements et a accumulé le double des heures de marche des autres navires. Le personnel affecté à l'entretien effectue par conséquent une surveillance plus serrée de son fonctionnement et un entretien plus fréquent.

86. Au moment de notre examen, la direction effectuait des réparations majeures qui s'imposaient sur le *A. Martin*. L'Administration estime que ces travaux pourront prolonger sa vie utile de près de cinq ans. Compte tenu de son utilisation élevée et de son âge, l'Administration devra, à moyen terme, analyser les solutions de rechange possibles à l'utilisation de ce bateau-pilote et prendre une décision en conséquence. L'Administration devra clairement déterminer quels sont ses besoins, ses contraintes ou possibilités et se fixer une échéance pour le processus de remplacement, s'il y a lieu, afin de ne pas se retrouver dans une situation d'urgence telle que celle vécue lors du remplacement des bateaux-pilotes en 1996 et 2001.

Centralisation des opérations d'affectation

87. La centralisation de toutes les opérations d'affectation à Montréal est un sujet de discussion depuis plusieurs années. Dans le but de réduire ses coûts d'exploitation, l'Administration a fermé le centre d'affectation de Québec en juillet 2004. À la même époque, l'Administration était à développer un nouveau système informatisé d'affectation et de facturation. Le projet ayant connu des retards, la mise en service a eu lieu presque simultanément avec le transfert du centre d'affectation.

88. Nous avons examiné les aspects planification et mise en œuvre du regroupement des deux centres d'affectation. Nous avons concentré nos travaux sur la gestion des ressources humaines et la formation des employés.

Les pratiques de recrutement doivent être améliorées

89. Nous avons constaté que l'Administration n'avait pas élaboré de plan d'action détaillé, ce qui lui aurait permis, entre autres, de déterminer et d'évaluer tous les risques et les incidences ainsi que les mesures à prendre pour les atténuer. La situation présentait d'autant plus de risques à cause du retard dans la mise en service du système informatique et de l'incertitude du transfert des employés de Québec.

90. À la suite de la mutation d'un seul des employés de Québec, des retraites et des congés de maladie, l'Administration a dû engager plusieurs nouveaux répartiteurs. L'Administration a dû réagir rapidement dans certain cas, particulièrement lors de la démission inattendue de cinq répartiteurs de Québec qui avaient confirmé auparavant leur intention de travailler à Montréal. Nous avons constaté que l'Administration n'avait pas de processus rigoureux en place pour le recrutement et l'évaluation des candidats. Ainsi, il n'y avait pas de questionnaires d'entrevue prédéterminés, ni d'examen de sélection. À notre avis, les déficiences dans le processus de recrutement ont fortement contribué au taux de roulement élevé qu'a connu le centre d'affectation en 2004. Alors que le centre opère avec un effectif moyen de 17 employés, l'Administration a dû procéder à 21 dotations d'emplois au cours de la dernière année afin de combler les postes laissés vacants par les départs, les retraites et les congés de maladie. L'Administration doit améliorer ses pratiques de recrutement, à savoir définir ses besoins ainsi que les compétences recherchées, et être plus rigoureuse dans l'évaluation des candidats.

Des mesures doivent être prises pour améliorer la formation

91. Nous avons constaté que l'Administration n'avait pas élaboré de programme de formation complet, adapté à ses besoins particuliers au moment de la centralisation des opérations d'affectation. Pourtant, les besoins de formation étaient nombreux avec la centralisation des opérations d'affectation, le nouveau système informatique et le recrutement de nouveaux employés.

92. Nous sommes d'avis que le manque de formation et d'expérience des nouveaux employés, combiné à la mise en place d'un nouveau système informatique, a contribué, en partie aux divers problèmes éprouvés par le centre d'affectation depuis l'été 2004. Des efforts supplémentaires ont dû être déployés durant plusieurs mois afin de valider toute la facturation à la suite d'erreurs de saisie de la part des employés du centre d'affectation.

93. L'Administration a aussi reçu des plaintes de la part des pilotes du Bas Saint-Laurent qui manifestaient leur insatisfaction à l'égard du service d'affectation. En octobre 2004, la Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent a fait parvenir une mise en demeure à l'Administration. Afin de régler les différends avec les pilotes, l'Administration a procédé à une évaluation et un suivi de chacune des plaintes et a mis en place les correctifs requis.

Système d'information

94. Nous avons examiné la planification, la mise en œuvre et la gestion des systèmes d'information afin de nous assurer qu'ils permettent la continuité des opérations, qu'ils satisfont les besoins en information à un coût acceptable et en temps opportun et qu'ils supportent les objectifs de l'Administration.

95. Les systèmes d'information offrent un appui clé à tous les services et activités de l'organisation. Lors de notre examen spécial antérieur, l'Administration était à mettre la dernière main à un système informatique pour les affectations et la facturation. Ce système a été une source de nombreux problèmes qui ont nuit à l'efficacité générale des opérations d'affectation et de facturation. À la suite de quoi, l'Administration décidait en novembre 2001 de changer ce

système. Un comité informatique composé de la direction et de membres du Conseil d'administration a été constitué afin de sélectionner un nouveau système. L'Administration a choisi une option « clé en main » afin de réduire les risques de programmation qu'elle avait connus avec la conception de son ancien système. De plus, le nouveau système informatique a été sélectionné en grande partie parce qu'il était déjà utilisé par deux autres administrations de pilotage et que le fournisseur avait une connaissance des opérations de pilotage.

96. Nous avons constaté que la réalisation du projet a pris plus de 18 mois et que la date d'entrée en fonction a été reportée à plusieurs reprises. Les coûts encourus à la fin de décembre 2004 étaient de plus de 400 000 \$, comparativement à des coûts prévus de 237 000 \$. Bien que l'Administration ait utilisé des pratiques courantes pour sélectionner le système et gérer la mise en œuvre du projet, nous avons constaté des lacunes dans la planification et la gestion de ce projet.

97. De nombreuses modifications ont été demandées par l'Administration tout au long de l'implantation des différents modules. Le grand nombre de modifications démontre que les besoins n'ont pas bien été définis par les utilisateurs ou clairement communiqués au fournisseur.

98. Les utilisateurs du service d'affectation n'ont pas procédé à une analyse d'impact du nouveau système informatique sur leurs processus d'affaires. Ils ont cherché à reproduire leurs processus d'affaires tels quels plutôt que de les revoir en fonction des possibilités du nouveau système. Par conséquent, des modifications et des ajouts ont été régulièrement demandés, ce qui a entraîné des coûts supplémentaires.

99. Pendant notre examen, nous avons constaté que le service d'affectation était toujours en période d'adaptation bien que les utilisateurs croient qu'il y a de moins en moins de problèmes.

100. Avec la mise en opération du nouveau système informatique et la centralisation des opérations d'affectation, l'Administration a mis en œuvre simultanément deux changements majeurs et en a sous-estimé les répercussions combinées. Nous croyons que l'Administration s'est exposée à des risques d'affaires qui auraient pu être évités si les changements importants avaient été mieux planifiés et encadrés.

Le plan d'urgence n'est pas assorti d'un plan de reprise informatique

101. Nous avons également examiné les systèmes et pratiques clés qui assurent la continuité des opérations et la reprise des activités. L'Administration a un plan d'intervention d'urgence; toutefois, elle n'a pas de plan de relève informatique officiel et concret. Selon les meilleures pratiques, il faut recenser, élaborer et périodiquement faire l'essai des mesures administratives nécessaires à la reprise des activités afin d'atténuer les répercussions d'une interruption des activités reliées aux systèmes d'information. Nous croyons que l'élaboration d'un plan de reprise des activités de même que des simulations et des essais des procédures permettraient à l'Administration de mieux contrôler les aspects opérationnels en cas de catastrophe ou d'interruption de ses activités.

CONCLUSION

102. Comme nous l'avons mentionné dans notre opinion découlant de l'examen spécial, nous avons conclu qu'au cours de la période visée par l'examen, il existait une lacune importante en ce qui a trait à l'atteinte de l'autonomie financière de l'Administration. Nous avons également relevé tout au long du présent rapport diverses occasions d'améliorer la qualité des systèmes et des pratiques qui devraient permettre à l'Administration de gérer ses opérations avec l'économie

et l'efficacité souhaitée. À notre avis, l'Administration devrait accorder une attention particulière aux éléments suivants :

- Revoir ses pratiques de gouvernance, particulièrement au niveau de la composition et de l'évaluation de son Conseil d'administration;
- Mettre en place un cadre de gestion intégré des risques;
- Retenir des objectifs plus précis et mesurables et combler les lacunes dans la mesure du rendement;
- Adopter une stratégie de communication avec les différents intervenants;
- Compléter les études de risques et prendre les décisions qui s'imposent;
- Améliorer la planification des besoins en pilotes;
- Élaborer une stratégie pour les prochaines négociations de contrat de services de pilotage;
- Améliorer son processus de recrutement et fournir une formation adéquate aux employés du centre d'affectation.

RÉPONSE DE LA DIRECTION

Votre rapport d'examen spécial 2005 constitue, encore cette fois, un outil de gestion privilégié dans la révision des pratiques de notre Administration et de ses services à l'industrie maritime. Vous soulignez, à juste titre, plusieurs lacunes qui nous préoccupent et qui feront l'objet d'études particulières durant les prochains mois. Toute l'équipe de direction de notre Administration sera donc mise à contribution pour identifier et mettre en œuvre des solutions aux problèmes rencontrés. Nous désirons d'ailleurs, par la présente, vous présenter une première esquisse des mesures envisagées.

Vous soulignez d'abord la précarité de la situation financière de l'Administration. À cet égard, l'Administration reverra avec Transports Canada la stratégie financière qui a été préparée par celui-ci et qui sera annexée au plan d'entreprise 2005–2009. Différents aspects seront considérés; nous examinerons notamment les questions à l'égard desquelles l'Administration exerce un certain contrôle. Cela inclut l'amélioration du programme de formation pour les certificats de pilotage qui ne fonctionne pas sans simulateur et l'embauche ou le report de l'embauche des apprentis pilotes.

Certains aspects contractuels feront également l'objet d'une révision lors de la négociation des contrats de services avec les corporations de pilotes. On pense notamment à la clause de productivité en vigueur avec Pilotes du St-Laurent Central inc. D'autres éléments de ces contrats à incidence économique seront également considérés.

D'autre part, l'Administration s'interrogera sur le processus d'arbitrage applicable pour la détermination des contrats de services de pilotage. Les écarts entre les augmentations autorisées par l'Office des transports du Canada (l'OTC) et celles fixées dans le cadre de ce processus d'arbitrage soulèvent aussi des questions. Tous ces sujets seront cependant examinés en tenant compte des lois actuelles.

Relativement à la revue des pratiques de gouvernance pour se conformer aux directives reçues du Conseil privé, l'Administration s'emploie déjà à réexaminer la composition et l'évaluation de son conseil d'administration et à formuler des recommandations à Transports Canada.

Dans le but de mettre en place un cadre de gestion intégrée des risques, l'Administration s'apprête à accorder un contrat afin que soit préparé un plan de vérification interne qui comportera une analyse des risques. L'Administration examinera la possibilité de mettre en place un comité du conseil et développera avec les membres de la direction le mandat nécessaire à l'atteinte de cet objectif.

Afin d'identifier des objectifs plus précis et mesurables, l'Administration prendra des mesures pour améliorer son processus d'orientation stratégique en établissant ses objectifs avec plus de précisions, tout en indiquant les actions prises, l'échéancier du résultat, les ressources humaines et financières requises et les critères servant à mesurer le rendement.

L'Administration révisera son plan de communication afin de développer une stratégie de communication plus efficace. Cela signifie communiquer et établir des relations avec les employés, les corporations de pilotes, les pilotes/pilotes entrepreneurs, l'OTC, l'industrie maritime, l'Association des armateurs canadiens (AAC) et la Fédération maritime du Canada (FMC).

En ce qui a trait à la première étude portant sur les navires canadiens assujettis au pilotage obligatoire, celle-ci devrait être complétée cette année, alors que l'étude sur le double pilotage devrait se poursuivre et mener à des décisions et des modifications réglementaires au cours de l'année 2006.

Nous prévoyons entreprendre un travail exhaustif afin de trouver une façon de mieux planifier et gérer le nombre de pilotes requis et le nombre d'apprentis à recruter à l'avenir. Puis nous mettrons en place un processus de gestion des compétences et de formation pour chaque pilote, employé et contractuel. Nous rechercherons aussi les possibilités de rendre les corporations de pilotes plus responsables à cet égard.

Aux fins des prochaines négociations de contrat de services, l'Administration a déjà prévu élaborer une stratégie de consultation avec les intervenants et retenir les services d'un expert en négociation. Le travail de préparation sera entrepris plusieurs mois avant la fin du prochain contrat.

En ce qui concerne l'amélioration du processus de recrutement et la fourniture d'une formation adéquate pour les employés du centre d'affectation, l'Administration continuera d'améliorer les critères de sélection et le processus de recrutement des répartiteurs. L'Administration s'est déjà engagée, en collaboration avec le syndicat, à développer un nouveau programme de formation pour les nouveaux répartiteurs et elle envisage de développer un programme de formation de niveau plus avancé pour les surveillants répartiteurs.

En terminant, nous désirons vous faire part de notre appréciation pour l'ampleur du travail que vous avez effectué et l'à-propos de vos recommandations qui nous permettront d'assumer plus efficacement notre mission.

ANNEXE A — SYSTÈMES ET PRATIQUES EXAMINÉS ET CRITÈRES D'EXAMEN

Autonomie financière

Les tarifs de pilotage sont équitables et raisonnables et sont, en même temps, fixés à des niveaux qui devraient assurer l'autonomie financière de l'Administration.

Régie, planification et reddition de comptes

Le Conseil d'administration s'assure que les rôles et responsabilités associés aux activités de régie sont bien définis et appliqués et qu'un régime de gouvernance bien articulé protège les intérêts de l'Administration et lui permet d'être redevable des responsabilités confiées aux termes de la *Loi sur la gestion des finances publiques* ou autrement.

L'Administration communique clairement son orientation et ses plans. L'orientation et les plans sont réalistes, tiennent compte des priorités du gouvernement et sont fondés sur des analyses appropriées du milieu, du marché, des risques et des implications financières et opérationnelles.

Le Conseil d'administration et la direction de l'Administration disposent d'information de gestion et financière pertinentes, et en temps opportun pour la prise de décision et la reddition de comptes.

Désignation des zones de pilotage obligatoire et des navires assujettis

La désignation des zones de pilotage obligatoire et des navires assujettis au pilotage obligatoire est basée sur l'évaluation des risques à la navigation de manière à assurer le mouvement sécuritaire des navires dans la région des Laurentides.

Gestion des ressources humaines

Les navires assujettis au pilotage obligatoire sont sous la conduite de pilotes brevetés ou d'officiers détenteurs de certificats de pilotage, qui ont les compétences et les capacités requises pour assurer un pilotage sécuritaire.

L'Administration maintient un nombre de pilotes employés et retient les services de pilotes à contrat en nombre suffisant et à un coût raisonnable en fonction du volume de trafic prévu, de normes de productivité raisonnables et d'un niveau acceptable de qualité du service et ce, afin de répondre aux besoins stratégiques et opérationnels.

Gestion des bateaux-pilotes et des installations

L'Administration établit des plans et en effectue le suivi, pour l'acquisition, l'utilisation, le remplacement et l'entretien des ressources matérielles qui répondent aux besoins opérationnels de manière à assurer la sécurité des utilisateurs au meilleur coût possible.

Systèmes d'information

Les systèmes de technologies d'information assurent la continuité des opérations et satisfont les besoins en information à un coût/bénéfice acceptable, en temps opportun et supportent les objectifs de l'Administration.